

statuant
au contentieux

N° 394254

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION LES AMIS DE LA TERRE FRANCE

M. Cyrille Beaufile

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

Mme Suzanne von Coester

Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre

de la Section du contentieux

Séance du 21 juin 2017

Lecture du 12 juillet 2017

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 26 octobre 2015 et 16 juin 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Les Amis de la Terre France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur sa demande tendant à la mise en œuvre de toutes mesures utiles permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par ces mêmes autorités sur sa demande tendant à l'élaboration d'un ou plusieurs plans relatifs à la qualité de l'air ayant pour objet de définir les mesures appropriées permettant de ramener, dans chacune des zones et agglomérations du territoire national concernées, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette même directive ;

3°) à titre principal, d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents d'ordonner, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir, la révision de l'ensemble des plans de protection de l'atmosphère non conformes aux exigences fixées par les articles 13 et 23 de la même directive en tant qu'ils ne prévoient pas de ramener les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites aussi rapidement que possible ;

4°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au Président de la République, au Premier ministre et aux ministres compétents d'ordonner toute mesure utile permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées par cette directive ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 ;

- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyrille Beaufiles, auditeur,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 juillet 2017, présentée par le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire ;

1. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe : « *La présente directive établit des mesures visant : / 1) à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ; (...)* » ; qu'aux termes de son article 4 : « *Les États membres établissent des zones et des agglomérations sur l'ensemble de leur territoire. L'évaluation de la qualité de l'air et la gestion de la qualité de l'air sont effectuées dans toutes les zones et agglomérations* » ; qu'aux termes du paragraphe 1 de son article 13 : « *Les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux d'anhydride sulfureux, de PM10, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI. / En ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe. (...)* » ; que ces dispositions ont été transposées notamment à l'article L. 221-1 du code de l'environnement, qui prévoit, dans sa rédaction applicable à la date des décisions attaquées, que : « *I. - L'Etat assure, avec le concours des collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralisation, la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement. Un organisme chargé de la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air est désigné par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Des normes de qualité de l'air ainsi que des valeurs-guides pour l'air intérieur définies par décret en Conseil d'Etat sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec*

celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques » ; que le point 1.1 du II de l'article R. 221-1 du même code, qui reprend les valeurs prévues à l'annexe XI de la directive du 21 mai 2008 précitée, fixe, pour le dioxyde d'azote, les normes de qualité de l'air suivantes : « (...) d) Valeur limite horaire pour la protection de la santé humaine : 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de dix-huit fois par année civile, cette valeur limite étant applicable à compter du 1^{er} janvier 2010 ; / e) Valeur limite annuelle pour la protection de la santé humaine : 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle civile, cette valeur étant applicable à compter du 1^{er} janvier 2010 » ; que le point 2.1 du même II fixe, pour les particules fines « PM10 », les normes suivantes : « (...) d) Valeurs limites pour la protection de la santé : / 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile ; / 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle civile » ;

2. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du 1 de l'article 23 de la directive du 21 mai 2008 précitée : « Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV. / En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. Ils peuvent comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. / Ces plans relatifs à la qualité de l'air contiennent au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, et peuvent aussi inclure les mesures visées à l'article 24. Ils sont transmis à la Commission sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté. (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, qui transpose la directive précitée sur ce point : « I. – Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. / Pour les zones mentionnées au premier alinéa, le recours à un plan de protection de l'atmosphère n'est pas nécessaire lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces pour respecter ces normes. (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 222-5 du même code : « Le plan de protection de l'atmosphère et les mesures mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 ont pour objet, dans un délai qu'ils fixent, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1. (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 223-1 du même code : « En cas d'épisode de pollution, lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet en informe immédiatement le public selon les modalités prévues par la section 2 du chapitre I^{er} du présent titre et prend des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population. Ces

mesures, prises en application du plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il existe et après information des maires intéressés, comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris, le cas échéant, de la circulation des véhicules notamment par la réduction des vitesses maximales autorisées, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles (...) » ;

3. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 13 et 23 de la directive du 21 mai 2008, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt *ClientEarth* du 19 novembre 2014, C-404/13, que les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites fixées par l'annexe XI de cette directive après leur date d'entrée en vigueur doivent pouvoir obtenir des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à son article 23 lorsque n'est pas assuré le respect des exigences résultant de son article 13 ; que si les Etats membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible ; que l'élaboration d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive ne saurait permettre, à lui seul, de considérer que l'Etat membre en cause a néanmoins satisfait aux obligations qui s'imposent à lui en vertu de l'article 13 de cette directive ; qu'il en résulte, enfin, qu'il appartient à la juridiction nationale compétente éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit ;

Sur les fins de non-recevoir soulevées par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer :

4. Considérant que, par une lettre en date du 22 juin 2015, reçue le 25 juin suivant, l'association Les Amis de la Terre France a demandé au Président de la République, au Premier ministre et aux ministres chargés de l'environnement et de la santé de prendre toutes mesures utiles permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ; que par une lettre en date du 3 août 2015, reçue le lendemain, cette association a demandé aux mêmes autorités d'élaborer un ou plusieurs plans relatifs à la qualité de l'air ayant pour objet de définir les mesures appropriées pour ramener, dans chacune des zones et agglomérations du territoire national concernées, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette même directive ; qu'en regard à la portée de l'obligation résultant, pour l'autorité nationale, des dispositions des articles 13 et 23 de cette directive ainsi que des articles L. 221-1 et suivants et R. 221-1 et suivants précités du code de l'environnement pris pour leur transposition, le silence gardé par l'administration sur ces demandes, qui étaient adressées aux autorités compétentes, doit être regardé comme ayant fait naître des décisions implicites rejetant ces dernières ;

Sur la légalité des décisions attaquées :

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'association Les Amis de la Terre a saisi le Président de la République, le Premier ministre et les ministres chargés de l'environnement et de la santé de demandes tendant à la mise en œuvre de toutes mesures utiles permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive du 21 mai 2008 précitée ainsi qu'à l'élaboration de plans conformes à l'article 23 de celle-ci ; qu'il en ressort également que, dans seize zones administratives de surveillance de la qualité de l'air (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rouen Haute-Normandie, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Montpellier Languedoc-Roussillon, Rennes Bretagne, ZUR Champagne-Ardenne, Nancy Lorraine, Metz Lorraine et Toulouse Midi-Pyrénées) les valeurs limites en dioxyde d'azote rappelées au point 1 ont été dépassées chaque année de 2012 à 2014 ; que, pour ces mêmes années, les valeurs limites en particules fines PM10 ont été dépassées dans trois zones (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France et ZUR Martinique) ;

6. Considérant, d'une part, que le dépassement des valeurs limites de concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote constitue, pour les zones concernées, une méconnaissance des dispositions des articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement, qui transposent sur ce point les exigences prévues par l'article 13 de la directive du 21 mai 2008 précitée ;

7. Considérant, d'autre part, que des plans de protection de l'atmosphère ont été adoptés pour ces zones sur le fondement de l'article L. 222-4 du code de l'environnement ; qu'ils tiennent lieu des plans relatifs à la qualité de l'air prévus par l'article 23 de la directive du 21 mai 2008 ; que, toutefois, eu égard à la persistance des dépassements observés au cours des trois années précédant les décisions attaquées, les plans relatifs à la qualité de l'air pour les zones en cause et leurs conditions de mise en œuvre doivent être regardés comme insuffisants au regard des obligations rappelées aux points 1 et 2, dès lors qu'ils n'ont pas permis que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible ; que les exigences prévues aux articles L. 222-4 et L. 222-5 du code de l'environnement, qui transposent l'article 23 de la directive du 21 mai 2008, doivent donc être regardées comme méconnues ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en refusant d'élaborer, pour les zones concernées par ces dépassements, des plans relatifs à la qualité de l'air conformes à ces dispositions et permettant que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible, l'autorité investie du pouvoir réglementaire a méconnu ces dispositions ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête, l'association requérante est, par suite, fondée à demander l'annulation des décisions implicites qu'elle attaque ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment de la mesure d'instruction diligentée par la sixième chambre, que, pour l'année 2015, dernière année pour lesquelles

des données ont été produites, les valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote étaient encore dépassées dans douze des zones citées au point 5 (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Montpellier Languedoc-Roussillon, ZUR Champagne-Ardenne et Toulouse Midi-Pyrénées) ; que, pour cette même année, les valeurs limites en particules fines PM10 demeuraient dépassées dans les trois mêmes zones que celles citées au point 5 (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France et ZUR Martinique) ; que l'annulation prononcée au point précédent implique donc nécessairement que le Premier ministre et le ministre chargé de l'environnement prennent toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air conformes aux exigences rappelées au point 2 permettant de ramener, dans ces zones, les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines PM10 sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre à ces autorités d'élaborer ces plans et de les transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018 ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

10. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à l'association Les Amis de la Terre France, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les décisions implicites du Président de la République, du Premier ministre et des ministres chargés de l'environnement et de la santé refusant de prendre toutes mesures utiles et d'élaborer des plans conformes à l'article 23 de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des zones énumérées au point 9 des motifs de la présente décision, un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites fixées par l'article

R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Les Amis de la Terre France une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Les Amis de la Terre France, au Premier ministre, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et à la ministre des solidarités et de la santé.